

Examen externe du programme Recherche pour la lutte mondiale contre le tabac (RMCT)

Septembre 2010

Ce texte présente les principales constatations des rapports intitulés Rapport du programme RMCT visant la période 2005-2010, préparé par le programme RMCT en avril 2010, et Examen externe du programme Recherche pour la lutte mondiale contre le tabac 2005-2010, rédigé par Burke Fishburn, Mira Aghi et Shirley Addies¹, que l'on peut obtenir en s'adressant à la Section de l'évaluation du CRDI.

1. Aperçu du programme RMCT

Créé en 1994, Recherche pour la lutte mondiale contre le tabac (RMCT) a été un secrétariat du CRDI financé par plusieurs bailleurs de fonds, puis a été intégré au programme Gouvernance, équité et santé. Aujourd'hui un programme distinct, RMCT est voué à la production de connaissances afin de permettre l'élaboration de politiques et de programmes antitabac efficaces qui sauront réduire au minimum les risques que posent pour la santé et le développement humain la production et la consommation de tabac dans les pays en développement. RMCT aborde la lutte antitabac comme un problème de développement et sous un angle multisectoriel, et prône cette approche.

Au cours de la période visée, RMCT a géré 176 projets² réalisés par des bénéficiaires de subventions de toutes les régions du monde. Au total, 11,26 millions de dollars ont été consacrés à ces projets, dont 5,5 millions de dollars provenant du CRDI. Le Department for International Development du Royaume-Uni et la Fondation Bill et Melinda Gates ont été les principaux bailleurs de fonds partenaires.

Le programme s'est employé à soutenir la production de connaissances dans les grands axes thématiques suivants.

- Pauvreté et tabac
- Culture du tabac : les répercussions sur la santé, la société, les moyens de subsistance et l'économie
- Interventions visant les systèmes de santé
- Mondialisation, commerce et tabac
- Autres formes d'usage du tabac

Le soutien accordé à la ratification, à la mise en oeuvre et à l'évaluation de la Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT) a également constitué l'une des pierres angulaires du programme. Dans la seconde moitié de la période visée par le rapport, le

¹ Shirley Addies travaille au Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni, un partenaire depuis cinq ans, et a été invitée à participer à l'examen. Il convient de souligner que les opinions exprimées dans le rapport sont celles des auteurs et qu'elles ne reflètent pas nécessairement celles du DFID.

² Il s'agit du nombre total de projets, incluant les projets de soutien à la recherche et les projets retenus au terme de concours visant l'octroi de petites et de moyennes subventions.

programme s'est également engagé dans l'initiative Analyses situationnelles de la lutte antitabac en Afrique, qui vise à cerner les principaux facteurs de succès de la lutte antitabac en Afrique subsaharienne.

2. Méthodologie

L'examen externe du programme supposait la préparation d'un rapport du programme RMCT visant la période 2005-2010, à savoir le rapport final sur l'exécution du descriptif exigé par la Section de l'évaluation, et d'un rapport de la part du comité d'examen externe formé de trois experts indépendants.

Le rapport final du programme fait état de la stratégie du programme et de son évolution, des principales constatations ayant émané de la recherche, des principales incidences du programme ainsi que des grands enseignements à tirer de l'expérience. En 2006, RMCT faisait partie du programme Gouvernance, équité et santé, ce qui explique pourquoi il ne dispose pas de son propre descriptif. Du reste, puisqu'il s'agit d'un examen externe impulsé par le programme qui visait, en partie, à répondre aux besoins du DFID en matière d'évaluation, le mandat confié au comité était légèrement différent de celui d'autres comités d'examen externe. Il consistait à évaluer dans quelle mesure RMCT avait atteint les objectifs énoncés dans sa stratégie de programmation 2005-2010 et jusqu'à quel point les constatations émanant de la recherche ainsi que les incidences de cette dernière — spécifiées dans le rapport du programme visant la période 2005-2010 — étaient importantes, pertinentes et utiles. Le comité devait également dégager les grandes questions concernant RMCT et son avenir, ses partenaires et le CRDI. Enfin, au contraire d'autres examens externes, le comité a porté peu d'attention à la qualité de la recherche.

Le comité a passé en revue et analysé un nombre considérable de documents publics et internes. Il a mené une enquête auprès d'un échantillon représentatif, sur le plan géographique et institutionnel, de bénéficiaires de subventions et de parties prenantes du programme, et a réalisé des entrevues en profondeur avec ces parties prenantes. Il a en outre passé en revue et analysé des rapports de subvention et d'autres renseignements afin de tirer des conclusions quant à la pertinence, à la qualité et à la portée des travaux de recherche financés par RMCT. Enfin, il s'est penché sur le contexte mondial de la lutte antitabac de manière à évaluer les possibilités futures de financement, de partenariat et autres pour RMCT.

3. Constatations de la recherche

RMCT a classé les principales constatations qui se sont dégagées des projets de recherche qu'il a financés d'après les cinq grands axes thématiques mentionnés précédemment.

3.1 Culture du tabac

Les études financées par RMCT ont permis de réunir la plupart des données probantes ayant contribué à détruire le mythe voulant que la culture du tabac soit une culture ou un moyen de subsistance lucratif pour les petits cultivateurs. À vrai dire, de nombreuses études ont révélé qu'à bien des égards, les tabaculteurs s'en tiraient moins bien que les autres agriculteurs de la même région. Elles ont fait

ressortir les répercussions néfastes de la culture du tabac sur les plans social, environnemental, économique et sanitaire.

Trois des projets d'envergure en cours (au Bangladesh, au Malawi et au Kenya) produisent des données démontrant qu'il existe des solutions de remplacement plus lucratives, et on s'emploie désormais à élaborer des stratégies en vue de faciliter la transition.

3.2 Pauvreté et tabac

Le programme a contribué au corpus international d'écrits au sujet de l'impact du tabagisme sur le revenu des ménages pauvres, en plus d'accorder un soutien financier à des études uniques en leur genre qui s'intéressent aux liens entre la culture du tabac et la pauvreté ainsi qu'aux déterminants sociaux du tabagisme chez les jeunes défavorisés et marginalisés. Des études réalisées en Argentine, en Colombie et en Palestine ont révélé une forte corrélation entre le tabagisme chez les jeunes et l'exposition de ces derniers à la violence, à la discrimination, à la marginalisation et à la pauvreté.

3.3 Mondialisation, commerce et tabac

Les projets de recherche relevant de cet axe thématique ont porté sur la contrebande, les accords commerciaux, les pratiques de marketing et de publicité de l'industrie du tabac, et les stratégies de cette industrie visant à faire obstacle à la lutte antitabac.

- L'importance de la contrebande était nettement surestimée dans des études financées par l'industrie du tabac.
- Des études ont révélé la complexité de la contrebande, car elle se situe à plusieurs niveaux : il peut s'agir d'activités d'envergure du crime organisé comme de l'oeuvre de résidents de collectivités frontalières pauvres qui dépendent essentiellement sur elle pour subsister. La contrebande est un élément clé de la stratégie d'entrée sur le marché libanais de la British American Tobacco.
- Des projets menés en Argentine et au Liban ont mis en lumière les stratégies employées par l'industrie du tabac en vue d'influer sur les décisions nationales concernant les politiques antitabac et d'y faire obstacle.
- Des études réalisées en Argentine, au Guatemala, en Pologne et en Chine, pour ne nommer que celles-ci, se sont penchées sur les stratégies complexes qu'ont utilisé les multinationales du tabac pour pénétrer le marché et accroître leur part de marché.

3.4 Autres formes d'usage du tabac

Le programme a soutenu la recherche sur l'usage de la pipe à eau (également appelée narguilé) en finançant un éventail de projets connexes qui ont produit des résultats inédits et pertinents à l'échelle mondiale. L'usage du narguilé prend de plus en plus d'ampleur aux quatre coins de la planète et on croit toujours, à tort,

qu'il s'agit d'une forme de tabagisme relativement inoffensive par rapport à la cigarette.

- La fumée inhalée au cours d'une seule utilisation du narguilé contient autant de goudron qu'un paquet de cigarettes. Les fumeurs de narguilé sont exposés aux mêmes risques pour la santé que les fumeurs de cigarettes, et la fumée secondaire attribuable au narguilé constitue un risque grave pour la santé des non-fumeurs, notamment celle des femmes enceintes et des fœtus, ces deux groupes y étant particulièrement vulnérables. Les grands fumeurs de pipe à eau sont trois fois plus à risque de souffrir de coronaropathie que les personnes qui n'ont jamais fumé.
- Les facteurs qui expliquent la popularité du narguilé sont la disponibilité, l'accessibilité, le faible coût, les nouveautés offertes et l'absence d'un cadre de réglementation.
- Malgré la popularité que connaît l'usage du narguilé et le degré d'ignorance quant à ses effets sur la santé, une grande partie de la population est favorable à toute une gamme de politiques de lutte contre cette forme d'usage du tabac (et les autres).

3.5 Outre les constatations émanant des travaux de recherche relevant des grands axes thématiques énoncés précédemment, l'initiative **Analyses situationnelles de la lutte antitabac en Afrique** a, pour sa part, engendré les premières vagues d'interventions et de communications intersectorielles en vue de s'attaquer à l'épidémie du tabagisme dans 12 pays d'Afrique subsaharienne et à l'échelle régionale. De plus, grâce à un processus participatif d'analyse de la conjoncture et d'analyse situationnelle, elle a fourni une mine de renseignements sur les priorités des pays en matière d'intervention et de recherche, sur leurs besoins au regard des données et sur leur capacité d'intervention.

4. Constatations du comité d'examen externe

Les examinateurs ont constaté que RMCT est parvenu, de façon générale, à obtenir les incidences relatées dans son rapport de programme et que, malgré les ressources limitées dont il dispose, ses apports aux mesures mondiales de lutte antitabac pendant la période 2005-2010 ont été importants, pertinents et utiles. Les constatations qui sont présentées ci-après portent sur a) la stratégie de programmation et le portefeuille de projets et b) les incidences du programme.

4.1 Stratégie de programmation et portefeuille de projets

Le comité a formulé ses constatations selon les catégories suivantes : cadre stratégique, organisation, subventions, et rayonnement et leadership sur la scène internationale. Compte tenu de la controverse qui a éclaté au sujet de la présidente du Conseil des gouverneurs pendant la période d'examen, le comité a poussé plus avant cette question ainsi que ses répercussions sur RMCT et le CRDI.

4.1.1 Le comité a eu peine à évaluer de façon systématique, logique et objective les constatations et les incidences d'après ce qui émane de la stratégie de

programmation 2005-2010 vu l'absence de paramètres, de points de repère ou d'objectifs formulés clairement dans cette dernière. Le comité a corroboré les constatations et les incidences signalées, après quoi il a formulé ses recommandations en matière de planification, de suivi et d'évaluation pour l'avenir.

- 4.1.2** Le comité d'examen a constaté que le programme de subventions de RMCT ainsi que les activités connexes de renforcement des capacités sont gérés de façon rigoureuse et efficace et ont produit des incidences satisfaisantes pour chaque projet. Il a relevé que RMCT a obtenu ces incidences en privilégiant une approche axée sur les besoins exprimés par les pays du Sud, sur la participation active des chercheurs de pays en développement et sur un financement impulsé par les chercheurs et adapté aux besoins (appelé « responsive funding » dans la stratégie). Cette approche lui a permis d'attirer des investissements, mais a également entraîné des coûts de transaction assez considérables (heures et ressources consacrées à la gestion et à l'administration) pour une petite équipe disposant de peu de ressources.
- 4.1.3** Le comité d'examen a constaté qu'au sein du CRDI, RMCT a acquis une expertise et une expérience sans pareil pour ce qui est d'assurer la bonne marche d'un programme de recherche multisectoriel, la lutte antitabac englobant des questions économiques, sociales, culturelles, sanitaires et agricoles en plus de grandes questions liées au développement.
- 4.1.4** Le comité a en outre constaté que le rayonnement du programme RMCT sur la scène internationale est perçu comme étant beaucoup plus faible qu'en 2005. La majorité des parties prenantes connaissent le programme de longue date et le tiennent en estime. Or, il semble que les travaux actuels de RMCT, les résultats de ses travaux de recherche récents ou ses dernières contributions à la lutte mondiale contre le tabac restent largement méconnus, avec quelques exceptions notables, comme le leadership qu'il exerce sur la scène internationale à l'égard de l'initiative Analyses situationnelles de la lutte antitabac en Afrique (ASTA). La diminution de la visibilité de RMCT a pour effet que les parties prenantes ne connaissent pas ses importantes contributions et n'y ont plus recours. Qui plus est, RMCT pourrait avoir de la difficulté à attirer de nouveaux bailleurs de fonds, à donner un second souffle à des partenariats importants et à en établir de nouveaux. Du reste, plusieurs parties prenantes ont signalé un important manque de leadership quant à l'organisation et à la coordination d'une tribune mondiale permettant de débattre des priorités, des besoins et du financement de la recherche au service de la lutte mondiale contre le tabac. Bien que tous comprennent que RMCT est passé de secrétariat à programme, nombre de parties prenantes ont résolument laissé entendre que RMCT est bien placé et possède l'expérience voulue pour réintégrer son rôle de chef de file mondial.
- 4.1.5** L'évaluation de la qualité de la recherche ne faisait pas partie du mandat confié au comité d'examen, mais celui-ci a tout de même vérifié l'importance, la

pertinence et l'utilité des constatations et des incidences mentionnées dans le rapport du programme. Le comité d'examen a constaté que RMCT avait fait un apport important aux données probantes mondiales sur la lutte antitabac, notamment en ce qui concerne les questions de développement dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire. RMCT s'est de plus constitué un solide corpus de connaissances et de résultats de recherche sur de grandes questions liées à la lutte antitabac, mais ayant été négligées jusqu'alors en tant que domaines de recherche relativement aux politiques, comme l'usage du narguilé et les sexospécificités. Cependant, le comité a également conclu qu'il y a lieu d'en arriver à une cohésion accrue de l'ensemble des activités de RMCT, et d'en tirer plus de valeur et d'en accroître l'importance en intensifiant la diffusion des résultats à l'échelle mondiale.

- 4.1.6** Au cours de la période d'examen, le comité a appris qu'un membre du conseil d'administration d'Imperial Tobacco Canada présidait le Conseil des gouverneurs du CRDI. Plusieurs organismes ont, depuis, mis fin à leur accord de financement et à toute autre association avec le CRDI, RMCT et des membres du personnel du Centre.

Le comité d'examen a indiqué que plusieurs parties prenantes ont affirmé que le CRDI donnait l'impression de ne pas prendre ce problème au sérieux, car il n'a pas pris des mesures claires, directes et immédiates pour y remédier. D'après le comité, elles ont également l'impression que le CRDI ne considère pas RMCT et la lutte antitabac comme faisant partie intégrante du CRDI, ce qui expliquerait pourquoi il se soucierait peu des conséquences regrettables de cette révélation et de l'influence possible de l'industrie du tabac sur le processus décisionnel du CRDI ou sur RMCT. La majorité des parties prenantes interrogées à l'extérieur du Centre étaient en outre d'avis que la présidente devrait démissionner du Conseil du CRDI.

Le comité d'examen a constaté que l'affaire entache considérablement la réputation et la crédibilité de RMCT et du CRDI à la lumière de la forte réaction des parties prenantes, ainsi que des lignes directrices de la Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) concernant l'ingérence de l'industrie du tabac dans la lutte contre le tabagisme et dans les politiques en matière de santé publique. L'affaire nuit gravement à la capacité de RMCT d'assurer l'exécution efficace de sa programmation et risque de représenter une menace réelle à la viabilité de ce dernier.

4.2 Incidences

Dans son rapport de programme visant la période 2005-2010, RMCT a fait ressortir quatre incidences qui, à son avis, étaient les plus notables.

- Nouveaux horizons : le programme a joué un rôle de pionnier dans des domaines de recherche cruciaux, mais négligés.
- Capacités régionales : le programme a contribué à renforcer les capacités régionales en vue de collaborer pour éliminer les obstacles à la lutte antitabac.

- Accroissement des capacités sur le plan des politiques : le programme a renforcé la capacité d'influer sur les politiques et a accru l'offre et la demande de données pertinentes sur le plan des politiques.
- Influence mondiale : le programme a exercé une influence appréciable sur les politiques à l'échelle mondiale.

- 4.2.1** Le comité d'examen a constaté que les documents passés en revue ainsi que les réponses obtenues au moyen des enquêtes et des entrevues réalisées auprès des bénéficiaires de subventions et des parties prenantes corroboraient ces incidences. De façon générale, RMCT a continué d'être bien organisé et bien géré malgré les difficultés considérables survenues au cours d'une période de transition ardue marquée par des changements au niveau de la direction et des incertitudes sur le plan organisationnel.
- 4.2.2** Le comité d'examen a constaté que RMCT avait fait un apport important aux données probantes mondiales sur la lutte antitabac, notamment en ce qui concerne les questions de développement dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire. RMCT s'est de plus constitué un solide corpus de connaissances et de résultats de recherche sur de grandes questions liées à la lutte antitabac, mais ayant été négligées jusqu'alors en tant que domaines de recherche relativement aux politiques, comme l'usage du narguilé et les sexospécificités.
- 4.2.3** Le comité a également constaté que RMCT a facilité efficacement la constitution de réseaux entre chercheurs, organismes de plaidoyer et responsables des politiques, ainsi que le renforcement des capacités des chercheurs. RMCT a accompli des progrès appréciables dans l'ensemble du portefeuille et a obtenu des succès notables au chapitre de l'influence sur les politiques dans des pays donnés. Il convient de le souligner étant donné la taille relativement petite de l'équipe de RMCT, les ressources financières restreintes dont elle dispose et les contraintes de devoir exercer ses activités dans un milieu multisectoriel exigeant pendant la longue période de transition du programme.

5. Questions à examiner

Le comité d'examen a conclu que les apports de RMCT aux mesures mondiales de lutte antitabac pendant la période 2005-2010 ont été importants, pertinents et utiles, mais qu'ils ne doivent pas s'arrêter là. S'il bénéficie d'un soutien organisationnel et des ressources nécessaires, RMCT peut consolider et élargir son rôle de manière à accroître sa portée dans des pays donnés et sa portée mondiale, rayonner de nouveau sur la scène internationale, regagner du galon en tant que leader mondial en matière de recherche au service de la lutte antitabac, et assurer sa viabilité. En somme, le comité d'examen recommande que le CRDI procède à une recherche plus poussée de la programmation en ce qui concerne les plans proposés pour l'avenir dans le rapport du programme et qu'il envisage également

- de poursuivre le financement, combien essentiel, dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire, de la recherche axée sur le développement et s'intéressant à des questions cruciales, mais jusqu'ici négligées;

- d'élaborer une nouvelle stratégie de programmation comportant des objectifs et des indicateurs clairement définis en vue de pouvoir suivre et évaluer le rendement;
- de tirer parti des relations existantes avec les bénéficiaires afin d'optimiser les investissements passés dans la recherche et le renforcement des capacités;
- de renforcer et de diffuser efficacement la méta-analyse des résultats de recherche;
- d'intensifier la participation des partenaires de par le monde de même que l'échange d'information avec eux;
- d'établir RMCT en tant que chef de file, de catalyseur ou de centre de connaissances aux fins de futurs travaux du CRDI sur les maladies chroniques;
- de réaliser un examen interne et d'organiser des activités afin de s'adresser aux parties prenantes dans le but de rétablir les perceptions quant à l'ingérence de l'industrie du tabac dans les activités de RMCT.

5.1 Recommandations touchant spécialement le Conseil des gouverneurs

Compte tenu de la controverse qu'ont suscitée les allégations de conflit d'intérêts, le comité d'examen externe a présenté les recommandations suivantes au Conseil des gouverneurs.

- Réaliser un examen interne du processus décisionnel du Conseil des gouverneurs du CRDI relativement à RMCT et aux questions liées à la lutte antitabac. Rendre le rapport public.
- Dans la même veine, rédiger un rapport sur les enseignements tirés qui sera communiqué aux milieux de la lutte mondiale contre le tabac, de la santé publique et du développement. Il pourrait également s'agir d'un apport important de RMCT aux activités mondiales de mise en application de l'article 5.3 de la CCLAT.
- Communiquer avec les bailleurs de fonds, les ONG et les bénéficiaires de subventions et prendre des mesures visant à rétablir la confiance et la crédibilité. Déterminer les efforts à consentir pour faire renaître des partenariats de financement et des associations précis.